联合国 S/2008/65



安全理事会

Distr.: General
4 February 2008
Chinese
Original: English

2008年2月1日秘书长给安全理事会主席的信

谨随函转递2008年1月23日北大西洋公约组织秘书长给我的信（见附件）。

请提请安理会成员注意此信为荷。

潘基文（签名）

08-22772 (C) 110208 120208

附件

2008 年 1 月 23 日北大西洋公约组织秘书长给秘书长的信

谨根据安全理事会第 1386（2001）号和第 1510（2003）号决议，随函附上关于 2007 年 8 月至 11 月期间国际安全援助部队行动的报告。请将报告在安全理事会分发为荷。

夏侯雅伯（签名）

附文

向联合国提交的关于国际安全援助部队行动的季度报告

导言

1. 安全理事会第 1510（2003）号决议请国际安全援助部队（安援部队）领导人报告部队任务的执行情况。这是北约提交的第十五次报告，所述期间为 2007 年 8 月至 11 月。

2. 截至 2007 年 10 月 28 日，安援部队拥有 26 个北约成员国派遣的人员 35 523 名和 13 个非北约国家派遣的人员 1 806 名。

全面评估

3. 本报告所述期间，安援部队继续按照安全理事会第 1386（2001）号、第 1510（2003）号和第 1776（2007）号决议，协助阿富汗政府。从 2007 年 8 月 1 日至 10 月 31 日，安援部队共伤亡 356 人：39 人阵亡，283 人在战斗中受伤。因非战斗原因还有 4 人死亡，30 人受伤。

4. *军事行动*：安援部队和能力日渐增强的阿富汗国家安全部队继续在全国各地开展军事行动。虽然阿富汗国家安全部队的兵力和战斗力还不足以完全独立作战，在其增加兵力和提高战斗力期间，安援部队继续予以支持。在一些情况下，阿富汗国民军已经在特定行动中发挥主导作用。

5. *展望*：安援部队将在冬季几个月直到 2008 年继续开展一系列行动。通过与阿富汗政府和安援部队合作进行规划协调，这些行动将继续帮助改善安全局势，支持更好的治理，从而推动进一步重建。安援部队将力求防止冬季过后可能发生的暴力升级，并鼓励政府当局进一步控制全国各地。

安全局势

6. 反对派部队[a] 继续试图干扰、阻挠和破坏在阿富汗建立和平与安全的进程。阿富汗各地反对派部队活动的格局没有改变，反对派部队得到的总体支持，与政府和安援部队安保人员的缺乏情况及其持久影响程度成正比，特别是在普什图地区。据报道，反对派部队的活动在阿富汗南部和东部地区仍然最为严重，阿富汗国家安全部队和安援部队正继续增加作战人员。由于损失增加和战术挫折，本报告所述期间，反对派部队侧重采取不对称战术，更多地采用绑架、劫持人质和自杀攻击，试图恫吓人口，破坏政府治理国家的能力。简易爆炸装置仍然是较多采

[a] 本文件中“反对派部队”是指以下四个主要组织中的任何一个：塔利班、Haqqani 网络、阿富汗伊斯兰党、基地组织及附属组织。

用的不对称武器。在许多事件中，反对派部队藏在平民中间，在民房中活动，利用平民作人体盾牌，增加了平民人口的危险。报告所述期间，各指挥区的安全局势如下：

(a) 首都指挥区：首都指挥区的局势紧张而稳定，尽管预期针对显著目标有计划的攻击仍将继续，特别是在喀布尔。

(b) 北部指挥区：北部指挥区局势相对平静，但其中一些小区域不稳定，11 月初，携弹自杀攻击和简易爆炸装置的攻击增加了，特别是在昆都士，梅伊马内赫和巴格兰。不过，不稳定的主要原因仍然是区域权力掮客和犯罪分子对抗政府的权力。

(c) 西部指挥区：西部指挥区局势仍然相对平静而脆弱。反对派部队继续利用安援部队和阿富汗国家安全部队的有限区域扩大影响。反对派部队沿环路继续发动攻击，试图破坏安援部队和阿富汗政府的交通通信线，维持反对派部队的行动自由。

(d) 南部指挥区：南部指挥区的反对派部队仍然频繁活动，反对派部队继续进行小规模常规行动，在整个南部地区更多地进行不对称攻击，试图提高其威信，建立影子政府。反对派部队的活动还侧重干扰安援部队和阿富汗国家安全部队沿 1 号公路的运动。

(e) 东部指挥区：本报告所述期间，反对派部队继续大肆活动，得益于巴基斯坦境内适宜的阵地及其从巴基斯坦到阿富汗东方省的非法移动。与此同时，巴基斯坦武装部队增加了在巴基斯坦边界地区的行动。这种情况加上冬季的到来，使反对派部队跨界行动呈下降趋势。到 2007 年 12 月初，这些跨界移动达到 2006 年 3 月以来的最低程度。反对派部队的战术仍然是对安援部队和（或）阿富汗国家安全部队边界阵地和交通通信线发动常规袭击，针对阿富汗政府官员、非政府组织和重建和发展方案承包商等软目标进行袭击。

禁毒

7. 本报告所述期间，非法麻醉品和叛乱之间的联系十分明显，进一步加剧了不稳定和腐败。腐败现象威胁着各级政府，包括警察当局和更广泛的法治。最终这也会阻碍有意义的重建和发展。

8. 现行禁毒政策必须辅之以一个联合统一的基础执行机制，有国际社会的参与，并得到阿富汗政府在国家药物管制战略八个支柱方面的推动。零敲碎打的办法只能在禁毒方面促成有限的短期进展。

9. 安援部队在其任务、资源和行动计划范围内，继续全面支持实施政府的禁毒战略。

阿富汗国民军

10. 阿富汗国民军继续发展成为一支有战斗力能胜任的作战部队，即使正在进行大规模的重建改组。阿富汗国民军的稳定和壮大，显示出在作战规划能力方面的显著提高和实际作战能力方面的大幅度提高：

(a) 能力：阿富汗国民军战斗部队继续得到改善，半数以上能够借助外部支持开展打击叛乱活动的行动。集体作战能力也在继续提高。然而，通过总部和支援部队的训练，使之最终具备真正独立的能力，在这方面，还有许多工作要做。

(b) 人员配备：截至 2007 年 10 月 31 日，阿富汗国民军总兵力为 38 500 人，约 21 000 人可以作战。[b]

(c) 装备：总体装备情况正在改善，但还有大量短缺需要解决。虽然一些国家在提供捐助，但为确保阿富汗国民军得到充足的资源，还需要做更多的工作。

(d) 训练：行动指导与联络队和美国随军训练队在阿富汗国民军的发展方面发挥了极其关键的作用。因此，随着阿富汗国民军的扩大而创建足够数量的行动指导与联络队，仍然是北约的一个优先事项。

阿富汗国家警察

11. 阿富汗国家警察的能力仍未达到理想的程度。通过国际警察协调委员会协调参与国家警察建设的国际机构，以及为国家警察提供训练和装备，对于扩展政府的权威和管辖范围至关重要。这个方面不足，导致更多地依赖安援部队，而阿富汗国民军和阿富汗国家警察本应控制安援部队清理的地区，并为人口提供持续的安全保障。

12. 阿富汗国家警察目前兵力为 75 500 人，需要更多的警察指导队。如同阿富汗国民军的行动指导与联络队一样，警察指导队是取得胜利必需的要素。北约欢迎阿富汗联合安全指挥部制订的侧重区级的发展方案。该方案从 2007 年 11 月 1 日开始实施，旨在增进阿富汗国家警察的能力，把阿富汗正规警察改造为忠于阿富汗人民和阿富汗国家利益的机构，建立“检察官推动的司法制度”，加强阿富汗正规警察与省、地区和国家领导人及工作人员的联系，并通过指导阿富汗内政部的领导人来加强该部的能力。

13. 目前美国作出了巨大努力，通过安援部队省重建队还进行了双边努力，在这种背景下，北约也欢迎欧洲联盟决定启动欧洲警察特派团。特派团将在 2008 年 3

[b] 这些数字仅反映了阿富汗国民军 5 个军团的人员配备情况。不包括国防部、总参谋部、中间指挥部和支援机构的人员，最初人员指标 70 000 人中也不包括空军和突击营。2008 年 5 个军团的最终核定兵力为 50 274 人。

月底前全员部署，160 名指导和训练人员将帮助进一步培养阿富汗国家警察急需的能力。

邻国

14. 本报告所述期间，巴基斯坦政治局势动荡不定。由于政治不稳定，该区域无法建立较持久和稳定的安全环境。由于难民营关闭，众多阿富汗难民从伊朗伊斯兰共和国返回，可能给安援部队执行任务带来困难。

15. 北约欢迎《安卡拉宣言》签署之后土耳其的倡议。该倡议旨在进一步鼓励发展同阿富汗和巴基斯坦的三方关系，包括建立伊斯坦布尔论坛。该论坛将在经济收益方面增进三方关系。第一次会议在伊斯坦布尔举行，第二次会议预定于 2008 年 1 月在伊斯兰堡举行。

16. 阿富汗/巴基斯坦边界仍然缺乏控制，是阿富汗实现总体安全与稳定的重大障碍。下次三方委员会会议[c] 将侧重更具体地讨论针对边界地区反对派部队活动进行同步作战问题。

和平与和解方案

17. 和平与和解方案仍在进行，但由于斋月和委员会主席无法出席，10 月期间未举行委员会会议。截至 2007 年 10 月 1 日，4 599 人通过该方案和解。安援部队仍然致力于在其现有资源范围内支持该方案。

18. 卡尔扎伊总统向反对派部队发出和解呼吁，提出进行无条件的谈判。尽管强硬的反对派部队仍然要求联合国授权的国际部队离开阿富汗，以此为先决条件，但有迹象显示，另一些反对派部队则正在考虑是否接受这样的看法，即不能仅靠军事解决问题，因此愿意增加同政府的对话。反对派部队中谁可能被说服，在何种条件下他们会愿意开始有意义的和解，这些仍然不清楚。不过，至关重要的是，任何和解努力决不能允许分享权力和分割出“保护区”。任何前塔利班成员必须承认宪法和民主选出的政府的权威，不从事犯罪活动，并且与基地组织没有关联。

司法改革和法治

19. 安援部队估计，在整个阿富汗，广泛的腐败加上对法治普遍缺乏认识和了解，导致 70％至 90％的阿富汗人回到部落法和伊斯兰法。

20. 由于资源不足，管辖范围有限，正规国家司法机构需要继续进行更协调有力的改组。建立有效的司法系统，不仅必须克服这些障碍，还要求对阿富汗司法机

[c] 三方委员会是讨论三方（阿富汗、巴基斯坦和安援部队，各方均为四星将军级别）共同关切问题的军事论坛。三方委员会最初是在“持久自由行动”下成立的，2006 年 10 月以来一直由安援部队主持。三方委员会的目的是改善沿阿富汗-巴基斯坦边界的安全状况，通常每三、四个月开会一次，但上次会议是 2007 年 5 月下旬举行的。

构有一致的愿景。如果没有维持法治的必要组织结构，安援部队只能部分完成帮助政府在该国建立安全的任务。

21. 目前正在制订的国家司法战略为政府司法系统的发展规定了更突出重点和一体化的战略方法。安援部队指挥官的法律顾问直接参加负责制定司法制度和有关的国家司法方案的司法改革国际协调小组。安援部队的规划将依然遵循罗马会议后进程中拟订的司法改革优先事项。

解散非法武装团体

22. 解散非法武装团体工作迄今未能取得切实成果。区级执行旨在处理那些较容易使之遵守规定并持续下去的区，从而更切实地进行解散非法武装团体工作。这个举措目前处于第二个执行阶段：

(a) 如果结合第一个执行阶段，区级执行将影响到 22 个省份总共 398 个区中的 52 个。现在已经宣布 12 个区遵守了规定。为协助执行进程，政府正在成立一个执法单位。不过，在政治层面，政府已暂停进行更多的强制遵守行动。

(b) 还应指出，阿富汗疲于应付安全和毒品问题的那些地区，解散非法武装团体工作不大有效。在安援部队和（或）阿富汗国家安全部队没有持续派驻人员的地方，这项工作更是困难。

(c) 政府即将拟订关于私营安保公司的立法，使其在解散非法武装团体机构管控下持有的武器合法化。这项立法草案目前已递交司法部，正在完善其实施细节。

(d) 安援部队对解散非法武装团体的支持没有改变。虽然仍然是政府在确定方案的速度，并确定方案的方向，但安援部队代表出席每周举行的联合秘书处会议，以查明需要安援部队提供哪些支持和援助。这种支持是在安援部队资源允许范围内提出的。

治理

23. 由于包括警察和司法部门在内的所有政府机构在各个层次上都存在广泛的腐败，阿富汗政府的合法性和权威继续受到侵蚀。

24. 在国家和国家以下各级建立公正、有力和可持续的政府机构，对于在全国确立和维持政府的合法性和权威至关重要。希望通过创建独立的地方治理地方事务局，成功解决迄今国家以下一级政府面临的问题领域。然而，由于族裔和历史的背景复杂，缺乏机构能力和人力，以及官员腐败低效，政府改革的步伐将十分缓慢。

25. 安援部队协助支持政府的清廉的阿富汗地方官员开展的工作，在其所在地区颁发治理令。区域指挥区和省级重建队的发展和重建活动，加强了这种支持，这些活动往往由安援部队的部队派遣国提供经费。

26. 安援部队总部继续在一些临时机构中与政府和国际组织密切合作，包括支持和协调国际社会和阿富汗政府努力的政策行动小组。

发展

27. 阿富汗的宏观经济指标以及教育和保健等最基本的社会方案继续略呈上升趋势，然而，要获得普通阿富汗公民的广泛支持，还有许多困难。

28. 省级重建队仍然是实现发展和在大多数省份扩展政府和国际社会工作范围的关键机制。为了做到有效，安保和发展努力必须符合政府的优先事项以及国际社会的能力。为此，北约更加侧重于一些机制，使省级重建队与《阿富汗国家发展战略》概述的政府发展优先事项相协调。最近成立的日本供资机制，以及国家基金和行动后人道主义救济基金，仍然是积极援助当地人民和支持总体安全局势的关键方案。

29. 《阿富汗国家稳定图》仍然是民用信息管理的重要工具。目前北约正在测试一个《阿富汗国家稳定图》网络原型，预期年内国际社会将能通过万维网访问这个系统。同时，安援部队正通过美国国际开发署供资的一个项目，向阿富汗政府传递该数据库的专门技能并移交职责。

结论

30. 本报告所述期间，与联合国阿富汗援助团（联阿援助团）的联系有所改善，包括安援部队帮助联阿援助团进行作战规划。这些发展变化是可喜的，但是，如何确定一个得到适当授权和有能力的机构或个人，以更好地协调国际社会在整个阿富汗的发展努力并使之同步，在这方面，仍然存在严重差距。有效的重建和发展举措紧随着成功的安保行动，如果我们要维持这个势头，这一点至关重要。